



从规则到原则--英国FSA监管方法的改革对

来源：金融法研究中心 发布时间：2009-10-29 14:08:25 查看次数：

从规则到原则

——英国FS

徐慧娟

摘要：基于原则监管是一种以结果控制为特征，灵活性强、成本低、效率高的鼓励金融机构创新，2006年，英国金融服务管理署（Financial Services Authority）转向基于原则监管。本文分析了FSA为实施基于原则监管而在金融机构公司治理等方面所做的制度准备，并探讨了FSA在实施基于原则监管中所面临的可行性问题。监管方法的改革对我国银行业监管的启示。

关键词：基于原则监管 基于规则监管 金融服务管理署

From Rule to Principle

- The inspiration brought by the reform of the UK's FSA

Abstract: The principle-based regulation is a kind of regulation, which is flexible, low cost and efficient. In order to lower the regulation cost of financial institution, the regulatory approach of the Financial Services Authority changes from rule-based regulation to principle-based regulation in 2006. This paper analyzes the preparations the FSA has made in the area of financial institution governance, information disclosure and consumer rights protection. Then it discusses the feasibility of FSA to carry out principle-based regulation. Lastly it summarizes the inspiration the FSA brings to financial regulation industry due to its reform.

Key words: principles-based regulation, rules-based regulation, Financial Services Authority

20世纪 40 年代前的英国银行业监管主要依靠银行同业自律以及银行之间自律的特征。但自律监管逐渐不适应金融业的发展，1979年英国颁布了《银行法》，政府为主导的基于规则监管的阶段。1997年英国成立了金融服务管理署（Financial Services Authority，以下简称FSA），对金融业实施统一的监管。2000年《金融服务和市场法》颁布，对监管金融业的法律、法规，成为英国规范金融业的一部“基本法”。此后，

了大量的监管规则。2005年10月，FSA的监管人员开始讨论和酝酿监管方法的转变方法从基于规则监管（Rules-based Regulation）向基于原则监管（Principles-based Regulation）的大转变。纵观英国近一个世纪的监管方法的变化，呈现出自律监管——基于规则监管——基于原则监管的转变。对于从自律监管到基于规则监管的转变，人们已做出深入的研究；而从基于规则监管到基于原则监管的转变，作为金融业单一监管机构的FSA率先迈出了步伐，[1][2]它对金融监管实践产生了深远影响，值得关注和研究。

一、 FSA从基于规则监管向基于原则监管的转变

所谓基于规则监管，是一种过程控制式的监管，它要求监管者对不同的机构、不同的产品，不同的市场分别制定描述性的详细规则，监督金融机构的合规状况并采取的措施。该方法的优点是，监管有规可依，约束了监管者过渡的自由裁量性；被监管金融机构和消费者更容易理解和遵守规则；监管规则的统一具有较便利，也有助于缩小各国监管水平的差距。但随着二十年来监管理论和金融实践逐渐显示其不足。

在理论界，学者们认为金融监管本身也是一种经济管理职能，监管者要权前，随着监管规则的日益庞杂，许多国家的金融监管的规则制定成本和合规成本1997年金融机构的合规成本已经达到7.2亿美元，占到当时金融机构所管理资产的158条规则所导致的成本在2005年达到6亿英镑。[1] 美国佛罗里达Barnett银行出，其每年仅为填报“顾客交易报告”和确认可疑交易而培训员要花费两百万高监管净收益已成为监管者转变监管方法的一大动因。

在金融实践领域，监管者受到信息的限制或者为了维持规则稳定性，不可业务发展状况的监管规则，也无力及时删除所有限制金融业发展的陈旧规则，即静态发展。随着监管规则日益庞大和复杂，规则间的衔接和协调日益变得困难，冲突。同时，过分强调规则容易使监管者仅关注于规则的字面解释，而忽略了实质。[3] 再者，监管规则往往是金融机构需达到的最基本的要求，也就是金融束缚下的金融机构往往谨小慎微，满足于遵守监管规则，成为躺在最低标准上的

英国金融监管者在认识到基于规则监管的缺陷后，认为FSA成立至今已有近较成熟，本国的金融业环境相对也较为稳定和安全，[4] 这正是转变监管出了以自主和效率为特点的基于原则的监管方法。

所谓基于原则监管，是指监管者对监管过程不再拘泥于合规的控制，而是原则，鼓励金融机构自身采用合适的方法来遵守这些原则，监管者对金融机构果决定是否要对金融机构采取强制性的措施。若将金融机构运营看作是一套系子（input）和运行过程（progress），而是关注于输出结果（outcome），只要监管者对输入因子到输出结果之间的传导机制的构建和运行不加以干预。但若则，监管者必须能及时观测出结果偏离状况，并据此对金融机构提出更高的规措施。[5] 基于原则监管与基于规则监管相比较，其特点对监管者、金融机构响。（见表1）。

表1:

比较的项目	基于规则监管	基于原则监管
监管的依据	规则为主	原则为主
监管的目的	相对强调安全稳定	相对强调效率与创新
对金融机构的要求及影响	合规 约束性强 董事会高级管理层的责任	依据原则自行决定 法 自主性、灵活性强 董事会高级管理层

	相对较小 对自身经营状况的判断能力强 在与监管者的争议中有规可依，抗辩能力强	相对较大 对自身经营状况的判断能力弱 在与监管者的争议中没有对原则的解释 辩能力弱
对监管者的要求及影响	制定规则 过程控制 要求金融机构信息披露	制定原则 结果控制，更高的法和技术。 对金融机构的信息披露出更高要求
对消费者的影响		金融机构的更大的营权可能损害消费
监管者与金融机构的关系	控制与被控制关系	平等的服务与被服系，除非监管者对构采取强制性措施

二、 FSA推行基于原则监管的制度准备

基于原则监管无论对监管者、金融机构还是消费者，都会提出新的挑战，因此在全面推行基于原则的监管方法时，监管者必须在制度设计上做好充分的原则监管的转变，已经做了大量的制度上的准备工作。

（一）确定具体原则

基于原则监管首先要求监管者确定金融机构经营所依据的具体原则。FSA与《原则》，要求所有经FSA授权的金融机构在经营过程都要遵守，以达到其法定的监管刚确立，FSA急需确定被监管金融机构经营的原则，并以该原则为基础制定简洁的《业务原则》草案确定8条基本原则，[ii][iii] FSA在征求各方意见后，1999年颁布了11条原则，[ii][iii] [6] 在这11条原则中，涉及保护消费者权益的有5条，涉及金融机构自身与监管者关系的有1条。从原则内容的分布来看，FSA把消费者权益放在十分重要的位置。在推行基于原则的监管方法时，《业务原则》被视为监管者考核金融机构是

（二）修订庞杂的监管规则

2005年7月，FSA着手《监管手册》的修订，对不必要的监管规则、限制监管平衡成本的规则、不利于加强金融机构高层管理者责任的规则加以删除或修订。对执行不久的规则以及敏感领域的规则进行重大修改；从长期来看，修订应降低监管者和金融机构的成本；规则的修订应能使金融机构更负责任，自觉地公平对待消费者。《监管手册》的同时使它变得模棱两可而难于理解。[7]

为推行基于原则的监管方法，也为了执行欧盟《金融工具市场指令》（Markets Directive, 以下简称MiFID）等一系列的监管指令，2005年FSA对《业务守则》（COB）进行修订形成了《新业务守则》。[8] 《新业务守则》依据MiFID对金融机构与客户协议、交易、管理和客户报告的内容做了简化。[9] 而在其他业务领域，FSA也对其进行了重要的修订，使规则表述更清楚，更容易执行，降低合规成本，为推行基于原则监管的转变做准备。

（三）监督金融机构构建良好的传导机制

在基于原则的监管下，从金融机构将经营资源投入经营至产生经营结果，监管者认为对传导机制并不是完全失控的，它可以通过以下不同的方法来监督

制。

完善金融机构的公司治理。金融机构股东、董事会、经营管理层甚至普通所加强。在基于规则的监管方法中，董事会和高级管理层的任务是保证金融机规则工作。而在基于原则的监管方法下，监管者简化了业务规则，金融机构在化的规则，如何遵守行业自律准则，是否需要制定自己的业务规则等问题都需定。^[10]当然，FSA对董事会和高级管理层仍然会有必要的监督，其手段主要包员，不定时地走访金融机构等。其次，金融机构是否依据原则经营，直接影响地督促董事会及其高级管理层加强对业务原则的准确理解，并制定良好的执行层有效地执行职能分配方案和责任确认程序，明确各个部门及人员的职权和责实施，并能通过明确的信息报告路线将执行状况及时准确地反馈至决策层。

加强监管机构的强制执行力。监管者对不遵守经营原则或落后于监管要求必须能采取强有力的强制措施，才能实现对经营结果的控制。FSA认为监管者不首先应帮助未到达监管要求的金融机构加深对经营原则和监管要求的理解，使遵守原则做出正确判断。FSA采用树立“好榜样”和抓出“坏典型”的案例教育反良好经营原则有更直观的认识。其次，应根据具体情况区别对待未达到监管用强制措施前必须考虑金融机构违反原则的程度差别、原因差别（特别恶意和市场的影影响差别，采取不同的强度的措施。

（四）加强监管者、金融机构及消费者间的信息交流

基于原则的监管属结果控制型的监管，它对信息交流提出了更高的要求，融机构在向消费者提供信息方面应担负较大的责任，三者间形成完整的信息交构提供有关经营原则和高水平监管要求的信息，帮助金融机构深入理解经营原们能对自身经营是否符合原则做出判断。比如，FSA通过网页资料，路演和检查心活动等方式展开与金融机构的信息交流，及时获知金融机构的反馈意见，并求金融机构完善自身的的信息管理系统，能及时报告经营管理信息。再次，FSA要平、清晰没有误导的信息。最后，FSA对金融机构的监管信息在一定程度上向洋向消费者提供更多更为清晰的信息，目的是让消费者在金融市场选择服务和产角色，实现利益最大化，增强对金融市场的信心。

（五）进一步加强对消费者权益的保护。

在基于原则的监管方法下，金融机构具有更大的自主性和灵活性追求收益势的消费者的权益，削弱消费者对金融市场的信心。为此，监管者必须向消费持金融机构和消费者在力量对比上的均衡。2005年，FSA在酝酿监管方法的转变者行动”，督促金融机构在它们展开的任何业务中都能自觉地公平对待消费者面的规则。可见，基于原则的监管并不是在所有监管领域都删减详细的规则，须保留。因为，消费者的权益保护除了向消费者提供清晰的信息之外，最主要供救济，而在救济中必然会涉及金融机构与消费者的争议，对于缺乏专业知识解决必须依据明确的规则，否则很难说服消费者接受解决方案。

三、 FSA推行基于原则监管的可行性分析

（一） 能否实现监管方法改革初衷的问题

FSA改革监管方法的初衷是降低监管成本，提高监管效率，更好地实现法定则的监管并不是只谈原则，不要规则，而是删减过于庞杂的监管规则，使原则好地实现监管目标。但实践中，原则的推行比规则的推行更为困难，它要求监

达成一致。由于立场的不同，利益的不同，金融机构对原则的理解与监管者往往掌握在监管者手中，这就使金融机构在经营过程中时时产生这样的疑虑：“目所理解的原则？”，也就是说，金融机构在经营中对自身是否遵循原则的预期。机构的经营决策偏向保守，畏首畏尾不敢大胆创新，经营效率没有大的改善；的经营策略，贸然从事高风险产品的创新，而当监管者从经营结果中发现不良经有所放大。以上两种可能出现的极端后果与FSA改革初衷是相违背的。

（二） 基于原则监管的公平问题

基于原则的监管在给予金融机构经营更大的自主性和灵活性的同时，也赋予否遵循原则方面更大的自由裁量权。监管者自由裁量权的使用是否能达到公平操守、审慎程度、勤勉和专业技术。这些人为了的因素往往会使人们对监管者裁两项裁决为例，2005年6月，花旗全球市场有限公司在欧洲债券交易中因违反F0万英镑；而2006年4月，德意志银行因违反《业务原则》2和5而被罚款640万英镑相差悬殊，有不公平之嫌。考虑到基于原则监管下的裁判的公平性问题，FSA让金融机构能对自身的经营是否符合业务原则做出判断，同时FSA只有在金融机构h)”原则时，才可采取强制措施。但问题是，证明金融机构违反原则要比证明机构将FSA的处罚决定提交至金融服务与市场裁判所请求行政裁判，此时监管者来的公平性和正当性的问题，这远比在规则下的证明来得复杂繁琐，其监管成本

（三） 基于原则的监管方法在监管各阶段中的适用问题

金融机构监管主要有准入阶段、持续性监管阶段、退出阶段。在准入阶段，发、资本金的要求、管理人员的资格及其所有权结构、经营计划、内控制度方在基于原则的监管方法下，准入阶段的监管仍以规则为主。在持续性监管阶段者对庞大繁杂的业务规则的适当删减和修订，以及允许成熟的金融机构应用内金融机构的经营是否符合原则以及是否达到有效的风险控制做出评价。〔11〕但动性和内控制度方面，FSA仍保留了相关的大量的规则。特别是监管者对问题金制必须由一系列的指标和规则构成，若它们被原则所代替，监管者很可能由此阶段，金融机构无论采取破产、收购、合并还是分立的形式，都必须有明确的规则所构成，若用原则代替规则，退出将无规可依，给利益相关者带来较大的

（四） 基于原则监管与金融机构合规的协调问题

有学者认为，基于原则的监管方法与金融机构的合规在一定程度上是有抵触监管方法，有可能忽视金融机构的合规状况，影响金融业的稳健运行。〔12〕本机构的合规不但不抵触，而且是相统一的。首先，基于原则监管并不是只谈原构的具体业务领域减少了监管者制定的规则，达到原则与规则的新的平衡点。与“基于规则监管”中的“规则”含义上不完全相同。“基于规则监管”中的律和监管规则。“合规”中的规则不仅包括适用于金融机构的法律、监管规则的标准和行为准则。基于规则监管向基于原则监管的转变，监管者不再拘泥制构是否遵循规则，而要求金融机构在符合法律和监管规则的基础上应遵守更高所认为的，在基于原则的监管方法下，行业自律规则和标准将发挥更大的作用合规要求并不抵触，它对金融机构的合规提出了更高的要求。

四、 FSA监管方法的改革对我国银行监管的启示

FSA监管方法改革给我国银行监管者提供了丰富的启示。

首先，监管立法必须“原则”先行。无论是基于规则还是基于原则监管，

体现监管目标，也便于监管者在监管时机成熟时，从规则监管转向原则监管。现出银行（金融机构）的经营特点，能指导和约束银行对监管者、消费者甚至时，监管者要帮助银行（金融机构）加强对原则的深入理解，使银行在理解原则的方案，并切实执行。

其次，监管者应选择适合国情的监管方法。当前，我国银行业的公司治理状况较差，金融未得到有效的保护，因此我国银行业目前还不具备采用基于原则监管的条件，仍需完善现法的改革还受到一国的监管传统及其监管文化的影响。基于原则的监管在英国并不是偶然统，崇尚监管效率的监管文化是密不可分的。

再次，监管者的角色定位。基于规则向基于原则的监管转变中，监管者从查规则效果的过程控制者转变为一个把握原则，抽离监管过程，实施最后惩戒说，监管者对金融机构的直接控制和影响的权力缩小了，表明了政府权力在金融正缓解了一部分学者对监管机构权力过渡膨胀的担心。[iv][iv]

最后，金融业稳定与效率的权衡。金融业的稳定与效率是监管者追求的终极目盾和冲突，监管者必须适时做出权衡。当金融业危机频发，稳定的需求十分强基于规则的监管；当金融业保持了较长时间的稳定，效率需求突出了，监管者此是否会影响金融业的稳定，监管者在基于原则的监管上走得多远才是合适的定和效率目标之后交出答案。

* 作者简介：徐慧娟（1978.10）上海财经大学金融学院博士生，上海交通大学

* 本文属上海财经大学法学院周仲飞教授2004年上海社科规划课题——比较银行法研究（批准号：2004BFX005）的阶段性成果。

[i][i] 美国商品期货交易所目前已经实行基于原则的监管方法。FSA作为银行业及其整个金融市场的监管者在监管方法上从基于规则向基于原则的转变是领先的。

[ii][ii] 1998年的《业务原则》草案包括8条原则：（1）公司必须诚实经营；（2）公司在业务经营和事务组织必须具备适当的技能，保持适当的审慎和勤勉；（3）公司必须有效地组织和控制事务；（4）公司必须审慎地经营业务和组织事务；（5）公司必须遵守恰当的市场行为标准；（6）公司必须给与消费者利益以合理的关注，公平对待消费者；（7）公司必须对任何委托自己的消费者保持诚信；（8）公司必须以开放和合作的态度对待监管者。See FSA, *Principles for Businesses* (consultation draft), Sept.

[iii][iii] 1999年的《《业务原则》修订稿包括11条原则，与98年的草案相比，原则1、2、5、6没有变化，原则3、4、7、8做了修订和补充，构成了原则3、4、7、8、9、10、11。修订后的原则3：公司必须运用充分的风险管理系统，在适当谨慎的前提下负责任地审慎地组织和控制事务。原则4：公司必须保持足够的资金来源。原则7：公司有义务向消费者提供他所需的信息，并且用清晰的、公平的、没有误导的方式向消费者传达信息。原则8：公司必须公平地处理利益冲突问题，包括自己与消费者的利益冲突以及消费者之间的利益冲突。原则9：公司面对任何依赖于其判断的消费者都必须采取合理的谨慎以保证自己的建议和决定的适当性。原则10：当公司对消费者的财产负责时，应对消费者的财产提供足够的保护。原则11：公司必须以开放和合作的态度对待监管者，并且应及时通知FSA有关的公司事项。See FSA, *Principles for Businesses* (Post-consultative Version), Oct.1999.

[iv][iv] 一些学者认为，监管当局作为用于规则制定权和监督权的部门，已经成为继政府、立法机构、司法机构之外的第四部门，而监管者却不是由公众选举产生，因此监管当局处于不受最终控制但监管权力却在不断扩张的状态，对金融业的发展产生不良的影响。

参考文献：

[1] Real Assurance Risk Management. Estimation of FSA Administrative Burdens[R]. June 2006, at 5

[2] Stephen K. Huber. Money Laundering: The International Context [A]. In Joseph Norton (eds.) *Ba*